



ARROYO, Israel, *Juárez y sus gabinetes: republicanismo y división de poderes*, México, Cámara de Diputados, 2021, 373 pp.



Mediando el siglo xx, Edmundo O’Gorman, Daniel Cosío Villegas y Jesús Reyes Heróles, apuntaron que la idea sobre el sentido y el desarrollo del liberalismo mexicano decimonónico estaba atravesada por las representaciones que el porfirismo, primero, y el régimen revolucionario, después, habían generado como mecanismo de legitimación de su propio presente, enmarcando el sentido del pasado en un tropo teleológico, y operando una mitopoyesis con la figura de Juárez en sus discursos históricos.

El análisis de O’Gorman se desplegó en “Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla” (1954); *La supervivencia política novohispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano* (1967) y *México, el trauma de su historia* (1977). Contra el mito instalado por el régimen de la Revolución hecha gobierno de un país apegado al “Estado de derecho”, el sistema político descansaba en la “paradoja de Ayutla”: una revolución vagamente liberal había derrocado a Santa Anna cuando éste pretendió ejercer el poder sin controles, solo para exigir una figura presidencial fuerte que garantizara la gobernabilidad. A diferencia de sus maestros García Granados y Rabasa, O’Gorman no buscó en las instituciones jurídicas la explicación, sino en la cultura. Su argumento era que Ayutla expresaba el enfrentamiento entre la utopía democrática, que confiaba en la ley como expresión de la racionalidad, y la utopía providencialista de signo católico, que esperaba la llegada del hombre designado por la providencia para dirigir la marcha de la nación. En su afán por legitimarse, el régimen posrevolucionario había hecho descansar su narrativa en la utopía democrática, omitiendo cualquier resquicio de la otra –aunque sería esa, la providencialista, la que guiaba su

*realpolitik*–, de modo que la historia impulsada desde el Estado resultaba enajenada y entorpecía el desarrollo de la conciencia histórica de la sociedad por sus visiones maniqueas.

Con motivo del centenario de la Constitución liberal, Cosío Villegas publicó *La constitución y sus críticos* (1957). En sus páginas, estableció la continuidad entre la República Restaurada y el Porfiriato fincándola en el proceso de institucionalización del país bajo el marco del credo liberal plasmado en la Constitución de 1857; si bien matizó que mientras la primera había hecho gala de un saludable espíritu democrático, el segundo había recurrido al gobierno tiránico, en el fondo eran dos ensayos de solución a las contradicciones que se presentaban entre el texto constitucional y las necesidades de la época. En sus conclusiones, ante la desviación de la Revolución a manos de Miguel Alemán, Cosío Villegas proponía como modelo a seguir la República Restaurada por la calidad intelectual y moral de sus dirigentes, la independencia de sus instituciones representativas y el vigor de su prensa.

El concepto “república restaurada”, acuñado por Cosío en el tomo de su pluma *La República Restaurada, vida política* (1955) y por Luis González y González en el tomo *La República Restaurada* (1956) de la enciclopédica *Historia Moderna de México*, denotaba el triunfo de los liberales encabezados por Juárez sobre los franceses, lo que significó la victoria de la Reforma y el inicio del México moderno, regido bajo los postulados de la Constitución de 1857. El concepto, sin embargo, no cumple cabalmente el objetivo descriptivo del fenómeno histórico, más que con la empresa ideológica de su autor. Israel Arroyo, en su más reciente libro, abona a esta ponderación. Considero más adecuado heurísticamente el concepto de “república triunfal” dado que 1) la república, como depositaria de la soberanía nacional, si bien disputada no cesó en su existencia durante la regencia y el Imperio habsbúrgico; y 2) en el orden de la ingeniería institucional, Juárez no restauró el sistema de gobierno precedente a 1863, sino que profundizó tanto el anticlericalismo que no se encontraba a la letra en la Constitución, como la asimetría en la división de poderes y en relación con el pacto federal.

Finalmente, en *El liberalismo mexicano*, Reyes Heróles mostró que la lectura de los intelectuales positivistas sobre la “evolución de México” remitía a los conocidos estadios de Comte. La primera etapa, germinal, era

remontada a los patriotas de 1810 y se caracterizó por los años de anarquía; durante la Reforma (1854-1867), un liberalismo iusnaturalista y jacobino terminó de perfilar la nacionalidad mexicana al combatir a los conservadores; y el liberalismo, iniciado en 1867 –señalaban los positivistas sobre sí mismos como el tercer estadio– miraba a la racionalidad científica y había logrado ajustar el programa liberal a las exigencias de orden y progreso. La piedra angular de la explicación historiográfica emprendida por el entonces director de estudios económicos de Ferrocarriles Nacionales era sustentar “el liberalismo social”, entendido como aspiración a la igualdad, y por ende, la propiedad agraria, los derechos de los trabajadores y la educación, dando sustento al “mito unificante” de la historia gestado desde la “familia revolucionaria” para presentarse como heredera de la tradición liberal que se remontaba a los insurgentes, continuaba ininterrumpidamente con la generación de la Reforma y que hallaba su cénit en la facción victoriosa de la Revolución mexicana. El dispositivo retórico de las llamadas “tres revoluciones” sería difundido después de los positivistas por Vicente Lombardo Toledano.

Con todo, la llegada del siglo XXI parecía anunciar que lo respectivo a Juárez y su liberalismo ya había sido dicho. Cuando el primer mandatario no emanado de las siglas del PRI mandó reemplazar en las oficinas públicas los cuadros del Benemérito de las Américas por los de Francisco I. Madero –cuyo programa era más cercano a la socialdemocracia conservadora de Acción Nacional que la carga indigenista y nacionalista con que el priísmo había semantizado al oaxaqueño–, más de uno apostó que la era del mito fundacional juarista había tocado su fin. Pero el bicentenario de su natalicio en 2006 abrió nuevamente el campo a robustos esfuerzos renovadores.

Dos obras, en mi opinión, condensan estos nuevos bríos por actualizar la representación histórica de la “época de Juárez”: desde un enfoque culturalista, al estilo de lo que hizo O’Gorman, la obra de Rebeca Villalobos Álvarez, *El culto a Juárez*; y desde un ángulo político, que guarda cierta vecindad con el camino recorrido por Cosío Villegas, la que hoy nos convoca, de Israel Arroyo, *Juárez y sus gabinetes*. Casi veinte años después de la publicación de su monumental *La arquitectura del estado mexicano*, Arroyo retoma el argumento que empezó a desarrollar en la que fuera su tesis doctoral y ha continuado explorando en otros textos, esto es, arrojar luz

sobre el proceso político mexicano a partir de la tensión entre los poderes públicos para desmontar el mito del “país de un solo hombre”.

En *Juárez y sus gabinetes*, Arroyo pondera que el republicanismo mexicano no es copia del arquetipo estadounidense, lo cual se observa en el diseño institucional del Ejecutivo, específicamente en el procedimiento electoral para designarlo. Mientras que, por ejemplo, Chile sí adopta en su Constitución de 1833 un modelo unitario más cercano al implementado en los Estados Unidos, la “clase política” mexicana, para recuperar la conocida fórmula de Gaetano Mosca, buscó una ruta más adecuada desde su percepción de la realidad nacional. Otra de las conclusiones más interesantes del libro, que ya anunciaba, es que Arroyo no secunda la caracterización de aquel sistema político como una república restaurada, porque los presidentes implementaron una estrategia metaconstitucional orientada a garantizar la gobernabilidad: los “gabinetes parlamentarios”. Mediante esta praxis política, se concedía a ciertos diputados un puesto en el gabinete a cambio de votos en el legislativo para que las iniciativas del presidente pudieran pasar el proceso parlamentario sin tantos jalones.

Partamos de la idea de que para el liberalismo lo medular son las libertades connaturales a los individuos, acotando la injerencia del Estado en la esfera privada pero sometiendo a éste al principio de máxima publicidad; y que lo propio del republicanismo es la capacidad de las mayorías de ejercer el gobierno en función a sus intereses eligiendo directamente como individuos (ya no como corporaciones) a sus representantes, mismos que ocuparán el cargo por mandato popular de forma rotativa y no de manera vitalicia ni hereditaria. Así, una investigación que pretende arrojar luz sobre el funcionamiento de un sistema político como el mexicano de la segunda mitad del siglo XIX debe atender, más que a los juicios doctrinales, a la experiencia histórica concreta de la división de poderes y de los actos de gobierno, de legislación y de justicia.

En este orden de ideas, Arroyo sigue la distinción que Hilda Sabato ha hecho de los dos polos que constituyen una república, el de la autoridad, con las élites, y el de la libertad, con el pueblo soberano, así como de las instituciones que ésta había ido germinando en el siglo XIX para promover la igualdad ante las viejas jerarquías del orden colonial: las elecciones (sufragio masculino), el ciudadano armado (guardias nacionales) y la

opinión pública (prensa). Comparte con ella la inferencia de que la relativa inestabilidad de los gobiernos latinoamericanos en esa centuria no fue producto del fracaso del republicanismo sino efecto de su funcionamiento, al poner en marcha el proceso de cambio en las estructuras políticas.

En ese proceso se debatió el tipo de relación que debería haber entre los poderes públicos: si de pesos y contrapesos, que admite la cooperación y se rige por la idea de que ninguno de ellos abuse de los otros brazos; o el de límites funcionales, que se caracteriza por una especialización y rigidez en el actuar de cada uno. Aduce Arroyo que “el republicanismo mexicano de 1857 fue original por la masificación del voto de los electores, la contabilidad individual de los mismos y la diferenciación de votos en los colegios distritales. A esto habría que añadir que se extendió el voto popular de los electores para integrar la Suprema Corte de Justicia” (p. 45).

El arco temporal del libro abre con la “revolución de diciembre” –como eufemísticamente le llamó Payno al autogolpe de Comonfort– y el viraje conservador que ésta dio con el Plan de Tacubaya, pasando por los gobiernos de resistencia durante la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa –cuando el Congreso de 1862-1863 invistió a Juárez con facultades extraordinarias–, y cierra con la muerte de Juárez en 1872 tras su tercera reelección constitucional. Además de lo que será objeto de reseña en los siguientes párrafos, quisiera señalar que la obra abona a comprender las rupturas al interior del partido liberal a raíz de la confrontación Juárez-Degollado en 1860, la disputa Juárez-González Ortega en 1865 –costándole a Negrete caer en desgracia al apoyar al segundo– y entre Juárez y los lerdistas-diístas en 1871 –ruptura que llevó a Juárez a desaparecer la jefatura de gabinete empezando la normalización del sistema presidencial. ¿Qué estudia, con exactitud Arroyo? El nombramiento de los gabinetes, la relación entre estos y el Ejecutivo con el Legislativo, así como el papel de la Suprema Corte de Justicia a partir de la innovación introducida con la “ruptura republicana en 1857”, esto es, la elección popular de los miembros del tribunal.

El primer capítulo, una vez que ha apuntado las diferencias entre un gobierno republicano (donde el presidente nombra discrecionalmente a su gabinete y tiene veto acotado) y el parlamentario (en el cual el primer ministro puede convocar a elecciones anticipadas y el Parlamento puede

imponerle una moción de censura), procede a probar que el diseño institucional mexicano imbricó elementos de ambos. Resulta especialmente sugerente la noción de “hábitos parlamentarios” que Arroyo toma de Knapp para dilucidar cómo, por ejemplo, el poder ejecutivo en la era juarista utilizó la figura del jefe de gabinete para relacionarse con el poder legislativo: “las crisis ministeriales se resolvieron con los gabinetes parlamentarios, no con la caída del poder ejecutivo como fue frecuente en la primera mitad del siglo XIX”. De ahí que “la rotación de carteras en la década de los 60 no debe verse sólo como un parámetro de inestabilidad política, sino como un instrumento de política que le permitió al presidente de la república salvaguardar su investidura como jefe de Estado”, en tanto que “los que sufrían el mayor desgaste de gobierno eran los jefes de gabinete. Una vez removido, generaba un efecto de renovación del poder ejecutivo” (p. 109). La comparecencia obligatoria y presencial de los secretarios de Estado ante el Congreso, la ratificación por éste del nombramiento de diplomáticos, de altos cargos militares y de empleados superiores de Hacienda, además de que fuera éste quien dispusiera sobre la burocracia daba al Legislativo un margen de incidencia sobre la constitución del Ejecutivo.

Algunos de los temas que Arroyo plantea en este apartado son la importancia del voto por diputaciones, que creado como método extraordinario en 1824 dejó de ser un mecanismo de excepción para volverse de uso frecuente en la elección del Ejecutivo y del Judicial hasta 1861 y 1867, cuando Juárez ganó ambas por la vía ordinaria, y en 1871, que fue suprimido. También la prevalencia de los gabinetes parlamentarios desde las presidencias interinas de Álvarez y Comonfort, como se denota con el gobierno revolucionario (1855-1857); los de resistencia (1858-1860 y 1863-1867), y los constitucionales (1861-1863 y 1867-1872). Si bien estos gabinetes pudieron caracterizarse por varios cambios en las carteras, el número de movimientos no corresponde con lo limitado del número de personas que se rotaban entre ellas. Mientras Ocampo había sido el núcleo del gabinete en el periodo de la Reforma, Miguel Lerdo de Tejada ocuparía ese lugar durante la Intervención, Sebastián Lerdo de Tejada durante el primer mandato de la república triunfante y Castillo Velasco en la última administración de Juárez.

Los capítulos 2 y 3 analizan el Congreso de 1861 –momento de restauración de los poderes públicos nacionales tras el golpe de 1857 y las secuelas de la Guerra de Tres Años–, el de 1867 y el de 1869. El argumento central de estos dos apartados es que el poder ejecutivo solía actuar en un escenario de “gobierno dividido” que le conducía a negociar con las fuerzas que actuaban en el Congreso a través de los hábitos parlamentarios –persistencia política del pasado histórico mexicano, no una invención del constituyente de 1856–, al tiempo que se consolidaba un orden constitucional republicano con la elección directa del presidente por la ciudadanía y la libre designación y remoción de los secretarios de Estado por el titular del ejecutivo.

El primer tema que ocupa ambos capítulos es el procedimiento electoral para integrar al Legislativo: el tamaño de juntas distritales, el número efectivo de electores que acudieron desde sus pueblos a la cabecera distrital para integrar el colegio electoral, el papel de los clubs políticos y su prensa, dado que no había candidaturas ni campañas en un sentido estricto, la presencia de voto diferido en los tres procesos electorales, y la autocalificación de credenciales por la Junta Calificadora. Es por demás interesante notar que las fracciones parlamentarias llevaban la disputa política al campo del reconocimiento de las credenciales, intentando encestarse mutuamente golpes a través de negarle la victoria a figuras claves de la bancada contraria –como fue el caso de los críticos de Juárez, que derribaron la llegada de Prieto al Congreso en 1861. Además, el autor resalta que desde el de 1861, en los congresos mexicanos no se jura con alguna alusión a Dios, en su lugar, se toma protesta para defender y resguardar la Constitución.

Posteriormente, Arroyo reconstruye la integración y acción de las alianzas parlamentarias no en función a los diputados nominales sino al quórum efectivo de cada sesión –por ejemplo, la disputa de 1861 entre el manifiesto de los 51 exigiendo la renuncia de Juárez y la réplica de los 52 defendiendo el resultado del voto popular– y observando que en ocasiones el papel decisivo lo desempeñó la votación fluctuante de los diputados independientes. Entre los congresos solía haber una conexión dada la continuidad de ciertos diputados, tanto juaristas como opositores, aunque no siempre repetían en el mismo bando –en el de 1867, Arroyo calcula 20 que habían ocupado una curul en el de 1861 y que, a su vez, se habían

desempeñado en el Constituyente de 1856. Con todo, “no siempre importaron los argumentos legales, ni racionales. La aplanadora legislativa, cuando algo era de gran interés, se ejercía”, y si bien “el Congreso tendía al juarismo, no era una maquinaria de autómatas” (p. 182).

Quisiera llamar la atención respecto al tema de las familias ideológicamente divididas que Arroyo describe en algunos pasajes de estos capítulos. Ilustrativamente, al Congreso de 1867 llegó Agustín Siliceo, pianista y redactor que más tarde fundaría el periódico *El Elector* (prensa electoral para promover la campaña de Díaz), mientras su hermano Manuel, exgobernador de Guanajuato, había sido ministro de Fomento con Comonfort, miembro del golpe de Tacubaya en 1857 y ministro de Instrucción Pública y Cultos del Segundo Imperio. Por otra parte, en el Congreso de 1869 Pedro Baranda tendía a votar por el juarismo, en tanto su hermano, el diputado Joaquín, votaba con la oposición. Un tercer ejemplo lo proveen los Riva: como diputado, don Mariano fue un convencido juarista, mientras que su hijo, el magistrado Vicente, solía proceder con independencia y hasta con duras críticas al gobierno.

El último capítulo se avoca a la Suprema Corte. El carácter popular que los constituyentes imprimieron a su integración maximizó el carácter político del poder judicial. Al igual que los tres últimos constitucionalismos (1836, 1843 y 1847), el arreglo de 1857 suprimió la vicepresidencia formal de la república y trasladó la potencial ausencia del titular del ejecutivo a manos del presidente de la Corte, en cuya composición se observa un equilibrio entre ministeriales y legisladores en los votos por diputación. Esto es, para ocupar los puestos del tribunal supremo no había candidatos desconocidos, sino personalidades experimentadas en las labores del gobierno y el orden legislativo.

Advierte el autor la presencia de todas las fuerzas políticas en la Suprema Corte, lo que constata que –a su decir– en el Congreso imperaba un “espíritu transaccionista y de intercambios políticos” (p. 293). Considero que uno de los aportes más sustanciales que Arroyo obsequia a la historiografía política del periodo es mostrar la capacidad de varios actores políticos liberales para hacer gala de su convicción ideológica, antes que de sus lealtades partidista o políticas, al respetar el principio de la separación de poderes. Castillo Velasco, para el caso, era juarista de una pieza, así lo había demostrado en



los debates parlamentarios de los que tomó parte como diputado, y que incluso se desempeñaría entre 1871-1872 como ministro de Gobernación; pero cuando fue designado para la Corte en 1867 se comportó como un magistrado independiente de los deseos de Juárez.

En conclusión, el libro de Arroyo permite entender cómo comprendían los actores de la época la política en términos republicanos (la elección directa del presidente creaba en 1857 una república de individuos sin cortapisas), pero mantenían hábitos parlamentarios para garantizar la gobernabilidad en escenarios de gobiernos divididos (integración parlamentaria del gabinete para paliar la debilidad del ejecutivo ante el legislativo). Así pues, “no debe mirarse en los movimientos de las carteras o gabinetes completos únicamente un signo de inestabilidad política”, por el contrario, “los hábitos parlamentarios fue la manera que encontraron tanto el presidente de la República como el Congreso para lograr nuevos equilibrios políticos y espacios de negociación sin recurrir a la vía armada” (p. 340).

Mientras que el origen popular del presidente robustecía su legitimidad con miras a imponer su prevalencia frente a los otros brazos del Estado, los diputados asumían al Congreso como el encargado de los actos legislativos y un contrapeso al ejecutivo, caracterizándose por la formación de alianzas y coaliciones parlamentarias tanto como por el papel decisivo que llegó a jugar el voto flotante de los diputados independientes (que a veces se sumaban a la aplanadora de la agenda del gobierno y otras contenían los “abusos” de los ministeriales). Por consiguiente, “el Congreso nunca actuó como un poder alineado al ejecutivo, ni siquiera en los momentos donde la mayoría juarista fue muy amplia” (p. 341).

Finalmente, los integrantes de la Suprema Corte comprendían su tarea como guardianes de la ley en casos litigiosos y cruzados contra la inconstitucionalidad. El Constituyente de 1856 había convertido al judicial en un poder conservador del orden constitucional, previendo dos recursos de interpretación para salvaguardarlo: el amparo –para los individuos–, contenido en los artículos 101 y 102, y las controversias –para las autoridades–, normado en los artículos 97 y 98. La ampliación del sistema de elección popular tanto del presidente de la Corte como de sus demás miembros implicó una etapa de “radicalización” del republicanismo

mexicano, que en la práctica no logró consolidarse debido a la exigencia de conseguir una mayoría absoluta del sufragio directo, lo que terminó conduciendo a la integración de la Corte mediante el voto por diputaciones y parlamentarizó *de facto* el poder Judicial. La obra de Arroyo nos asoma con gran riqueza al proceso de construcción de la república moderna, del que fue constitutiva la tensión entre el ahínco presidencialista y los hábitos parlamentarios.

**Octavio Spindola Zago**  
Universidad Iberoamericana, Puebla  
octavio.spindola.zago@iberopuebla.mx  
ORCID: 0000-0002-5579-6814

